

Col·lecció Papers de relacions Govern-Parlament

159

Resums de les intervencions

Col·lecció Papers de relacions Govern-Parlament

**La nova Llei de la presidència
de la Generalitat i del Govern:
consideracions especials respecte de
les relacions Govern-Parlament**

**Albert Capelleras, director de l'Oficina del Govern del
Departament de la Presidència**

La nova Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, ha estat una llei fonamental d'aquesta legislatura, una llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut que desplega el marc institucional establert en el títol II de l'Estatut d'autonomia de 2006. Aquesta nova regulació aborda no només el repte de desplegar els nous preceptes estatutaris sinó també ofereix una major seguretat jurídica, ja que integra en un únic cos normatiu tota la regulació del règim jurídic del president o presidenta de la Generalitat, del Govern, del conseller primer o consellera primera del Govern de la Generalitat entre altres.

La intervenció d'Albert Capelleras, director de l'Oficina del Govern del Departament de la Presidència, s'inicia amb allò que no regula la nova normativa i que és fonamental per entendre l'estructura de la llei. I és que la llei actual, al contrari de la seva antecessora, la Llei 3/1982, del 5 de novembre, del Parlament, del president i del Consell Executiu de la Generali-

tat, no regula la institució parlamentària, motiu pel qual deixa d'existir aquest títol dedicat al Parlament. A partir d'aquesta apreciació, el conferenciant destaca aspectes fonamentals de la regulació les relacions amb el Parlament; després se centra en diferents aspectes que estan a cavall del que seria la regulació del Govern i les relacions amb el Parlament, com podria ser la tramitació d'avantprojectes de Llei i la potestat legislativa del Govern (decrets llei, decrets legislatius), i també la potestat reglamentària. Finalment, Capelleras aborda aspectes importants del que seria la nova regulació tant de la Presidència de la Generalitat com del Govern.

Un dels temes a tenir en compte i que destaca el conferenciant en la seva intervenció és com l'actual Llei regula la responsabilitat política, per tant, la moció de censura i la qüestió de confiança. Pel que fa a l'impuls i control ordinari de l'acció de govern hi ha una remissió al reglament del Parlament, i algunes qüestions puntuals sobre la possibilitat que el president no comparegui en una comissió parlamentària quan és titular del departament de la Presidència, sinó que designi un altre membre del Govern perquè ho faci sobre aspectes relatius al seu departament, o que pugui derivar les respostes a les preguntes orals que se li formulin en el conseller primer o en el vicepresident, per raons justificades. Una altra de les novetats de la Llei és l'establiment d'un procediment específic sobre l'elaboració i tramitació dels avantprojectes de Llei i tot i que els canvis no són substancials sinó més aviat formals,

sí que destaquen dues excepcions. La primera d'elles és el fet que la tramitació d'un avantprojecte de llei requereix l'adopció d'un acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa a proposta del departament o departaments interessats. I el segon element diferencial en relació a la legislació anterior fa referència als tràmits d'informació pública i d'audiència a les persones interessades, que s'estableixen com a potestatus.

El conferenciant també aborda aspectes com la potestat reglamentària; la denominació i la composició del Govern fent especial referència a les figures del vicepresident i del conseller primer; l'aprovació i autorització de convenis; el règim d'incompatibilitats; la suplència i substitució del president de la Generalitat, del vicepresident i del conseller primer; la regulació dels comissionats així com la del Govern en funcions i dels òrgans d'assistència del Govern.

La Sindicatura de Comptes i els seus informes de fiscalització

Joan Colom, síndic major

La Sindicatura és l'òrgan de control extern del sector públic de Catalunya. Els representats del poble, que han estat elegits democràticament, són els que controlen l'execució del

pressupost, i n'informen la ciutadania. Cal, però, que hi hagi un òrgan tècnic especialitzat que controli l'execució d'aquest procés des de fora, i que informi els representants de la ciutadania i, en definitiva, la ciutadania, de com s'està executant el pressupost del país. Per això, la primera funció de la Sindicatura és informar sobre com s'estan gestionant els cabals públics i, tot i que depèn orgànicament del Parlament de Catalunya, actua amb total independència. La seva funció no és detectar el frau, sinó veure si hi ha responsabilitats comptables, és a dir, si en la gestió s'han malbaratat cabals públics i si això ha estat per negligència d'algú.

L'àmbit de treball de la Sindicatura, que defineix la seva Llei, és el sector públic de Catalunya: la Generalitat i els seus organismes autònoms, les corporacions locals i les empreses que en depenen, les universitats públiques, etc. A més, ara la Llei obliga a fiscalitzar les cambres de comerç, i un altre terreny que també s'està obrint és el dels partits polítics.

La Sindicatura s'organitza, per Llei, en: el Ple, la Comissió de Govern, el síndic o síndica major i el secretari o secretària general. En aquests moments, la plantilla està formada per 107 professionals, l'any 2004 n'hi havia menys de 70. La gran majoria és personal funcionari de carrera. El pressupost de la Sindicatura de Comptes per a l'any 2009 ha estat de 13 milions d'euros. L'òrgan que està al capdamunt de l'estructura és el Ple, que és un òrgan col·legiat, format pels set síndics

que formen part de la institució, que pren tots els acords per majoria i vetlla pel compliment de les finalitats de la institució. Els síndics són elegits pel Parlament de Catalunya, amb una votació per majoria qualificada de tres cinquenes parts, a proposta dels grups parlamentaris.

La Sindicatura du a terme la tasca de fiscalització. Fa la fiscalització de regularitat, que vol dir respecte a la llei, però cada vegada s'intenta anar cap a la fiscalització de les tres e (economia, eficiència i eficàcia). Entre les tasques de la Sindicatura, cal dir que elabora l'informe anual sobre el compte general de la Generalitat i l'informe del compte general de les corporacions locals i fa altres informes per iniciativa pròpia que queden recollits en el programa anual d'activitats.

Quant als reptes de futur, el Síndic aposta per enfortir la independència de la institució, fer més auditories de gestió, incidir en el seguiment de les recomanacions, augmentar la difusió dels informes perquè la gent els entengui més i millor i tenir una nova llei de la Sindicatura, que encara no ha arribat.

La nova Llei de la presidència de la Generalitat i del Govern: consideracions especials respecte de les relacions Govern-Parlament

Manuel Alba, secretari general del Congrés i lletrat major de les Corts Generals

La nova Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, ha estat una llei fonamental d'aquesta legislatura, una llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut que desplega el marc institucional establert en el títol II de l'Estatut d'autonomia de 2006. Aquesta nova regulació aborda no només el repte de desplegar els nous preceptes estatutaris, sinó que ofereix també més seguretat jurídica, ja que integra en un únic cos normatiu tota la regulació del règim jurídic del president o presidenta de la Generalitat, del Govern, del conseller primer o consellera primera del Govern de la Generalitat entre altres.

La intervenció d'Albert Capelleras, director de l'Oficina del Govern del Departament de la Presidència, s'inicia amb allò que no regula la nova normativa i que és fonamental per entendre l'estructura de la Llei. I és que la llei actual, al contrari de la seva antecessora, la Llei 3/1982, de 5 de novembre, del Parlament, del president i del Consell Executiu de la Generalitat, no regula la institució parlamentària, motiu pel qual deixa d'existir aquest títol dedicat al Parlament. A partir d'aquesta

apreciació, el conferenciant destaca aspectes fonamentals de la regulació les relacions amb el Parlament; després se centra en diferents aspectes que estan a cavall del que seria la regulació del Govern i les relacions amb el Parlament, com són la tramitació d'avantprojectes de llei i la potestat legislativa del Govern (decrets llei i decrets legislatius), i també la potestat reglamentària. Finalment, Capelleras aborda aspectes importants del que seria la nova regulació tant de la presidència de la Generalitat com del Govern.

Un dels temes a tenir en compte i que el conferenciant destaca en la seva intervenció és com la Llei actual que regula la responsabilitat política, per tant, la moció de censura i la qüestió de confiança. Pel que fa a l'impuls i el control ordinari de l'acció de Govern, hi ha una remissió al reglament del Parlament, i algunes qüestions puntuals sobre la possibilitat que el president no comparegui en una comissió parlamentària quan és titular del Departament de la Presidència, sinó que ha de designar un altre membre del Govern perquè ho faci sobre aspectes relatius al seu departament, o que pugui derivar les respostes a les preguntes orals que se li formulin en el conseller primer o en el vicepresident, per raons justificades. Una altra de les novetats de la Llei és l'establiment d'un procediment específic sobre l'elaboració i la tramitació dels avantprojectes de llei i, tot i que els canvis no són substancials sinó més aviat formals, sí que destaquen dues excepcions. La primera és el fet que la tramitació d'un avantprojecte de llei requereix l'adopció d'un

acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa a proposta del departament o departaments interessats. I el segon element diferencial en relació a la legislació anterior fa referència als tràmits d'informació pública i d'audiència a les persones interessades, que s'estableixen com a potestatus.

El conferenciant també aborda aspectes com la potestat reglamentària; la denominació i la composició del Govern, amb referència especial a les figures del vicepresident i del conseller primer; l'aprovació i autorització de convenis; el règim d'incompatibilitats; la suplència i substitució del president de la Generalitat, del vicepresident i del conseller primer, i la regulació dels comissionats, així com la del Govern en funcions i la dels òrgans d'assistència del Govern.

El Consell de Garanties Estatutàries: la nova Llei i els seus efectes

Jaume Vernet i Llobet, catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat Rovira i Virgili i conseller del Consell de Garanties Estatutàries

La Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries és una llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut, que desplega el marc institucional estatutari previst en els articles 76 i 77.

La nova institució, i la regulació que en fa la Llei, no es pot entendre sense dedicar un comentari als seus precedents immediats: els 28 anys de treballs del Consell Consultiu i els 295 dictàmens que ha emès en aquest temps. Per això, en la primera part de la conferència Jaume Vernet, en aquell moment conseller del Consell Consultiu i actualment conseller del Consell de Garanties Estatutàries, fa un repàs introductori que emmarca el Consell Consultiu i ofereix una panoràmica que permet explicar millor el relleu que agafa, a partir d'ara, el Consell de Garanties Estatutàries.

La segona part de la conferència tracta de la naturalesa de la nova institució, a partir de comentaris que enllacen amb el precedent del Consell Consultiu. El conferenciant ofereix un repàs àgil de les novetats més destacades de la Llei i, partint d'una òptica comparativa, analitza els objectius, la composició, el funcionament, etc. del Consell de Garanties Estatutàries. Dins d'aquesta segona part, l'exposició se centra especialment en l'emissió de dictàmens i els seus efectes: tant els que no són vinculants, que són la majoria, com els de caràcter vinculant, que són la gran novetat.

Finalment, la tercera i última part de la conferència posa en relleu quines han estat les crítiques que s'han fet a la nova institució, des del punt de vista de la constitucionalitat, per intentar respondre-hi a partir de l'opinió expressada en el Dictamen 291 del Consell Consultiu, emès el 14 de gener d'enguany.

Resums de les intervencions

**Era naua lei dera presidència dera
Generalitat e deth Govèrn: consideracions
especiaus sus es relacions Govèrn-Parlament**

**Albert Capelleras, director deth Burèu deth Govèrn
deth Departament dera Presidència**

Era naua Lei 13/2008, deth 5 de noveme, dera presidència dera Generalitat e deth Govèrn, a estat ua lei fonamentau d'aguesta legislatura, ua lei de desenvolupament basic der Estatut que desplegue eth marc institucionau establert en títol II der Estatut d'autonomia de 2006. Aguesta naua regulacion abòrde non sonque eth rèpte de desplegar es nauis precèptes estatutaris mès tanben aufrís ua major seguretat juridica, pr'amor qu'intègre en un unic còrs normatiu tota era regulacion deth regim juridic deth president o presidenta dera Generalitat, deth Govèrn, deth conselher prumèr o conselhera prumèra deth Govèrn dera Generalitat entre d'auit.

Era intervencion d'Albert Capelleras, director deth Burèu deth Govèrn deth Departament dera Presidència, s'inicie damb çò que non regule era naua nòrma e qu'ei fonamentau entà comprèner era estructura dera Lei. Pr'amor qu'era lei actuau, ath contrari dera sua precedentia, era Lei 3/1982, deth 5 de noveme, deth Parlament, deth president e deth Conselh Executiu dera Generalitat, non regule era institucion

parlamentària, motiu peth que dèishe d'existir aquest títol dedicat ath Parlament. En tot partir d'aguesta apreciacion, eth conferencièr destaque aspèctes fonamentaus dera regulacion enes relacions damb eth Parlament; dempús se centre enes diferenti aspèctes que son entre çò que serie era regulacion deth Govèrn e es relacions damb eth Parlament, coma apoiridie èster era tramitacion d'avantprojèctes de Lei e era potestat legislativa deth Govèrn (decrèts lei, decret legislatiu), e tanben era potestat reglamentària. Fin finau, Capelleras abòrde aspèctes importants de çò que serie era naua regulacion tant dera Presidència dera Generalitat coma deth Govèrn.

Un des tèmes a tier en compde e que destaque eth conferencièr ena sua intervencion ei coma era actua Lei regule era responsabilitat politica, ei a díder, era mocion de censura e era qüestion de confiança. Per çò qu'ei der impuls e contraròtle ordinari dera accion de govèrn i a ua remission ath reglament deth Parlament, e bèri ahèrs puntuaus sus era possibilitat qu'eth president non compareishe en ua comission parlamentària quan ei titular deth departament dera Presidència, mès que designe un aute membre deth Govèrn entà qu'ac hèsque sus aspèctes relatius ath sòn departament, o que pogue a derivar es responses as qüestions oraus que se li formulen en conselhèr prumèr o en vice-president, per arrasons justificades. Ua auta des novetats dera Lei ei er establiment d'un procediment especific sus era elaboracion e tramitacion des avantprojèctes de lei e, maugrat qu'es cambiaments non

son substanciaus senon mèslèu formaus, que destaquen dues excepcions. Era prumèra d'eres ei eth hèt qu'era tramitacion d'un avantprojècte de lei requerís era adopcion d'un acòrd prealable deth Govèrn sus era oportunitat dera iniciatua a prepausa deth departament o departaments interessadi. E eth dusau element diferenciau per rapòrt ara legislacion anteriora hè referéncia as tramits d'informacion publica e d'audiéncia as persones interessades, que s'establisson coma facultatius.

Eth conferencièr tanben abòrde aspèctes coma era potestat reglamentària; era denominacion e era composicion deth Govèrn en tot hèr especiau referéncia as figures deth vice-president e deth conselhèr prumèr; era aprobacion e autorizacion de convènis; eth regim d'incompatibilitats; era supléncia e substitucion deth president dera Generalitat, deth vice-president e deth conselhèr prumèr; era regulacion des comissionats atau coma era deth Govèrn en foncions e des organs d'assisténcia deth Govèrn.

Era Sindicatura de Compdes e es sòns informes de susvelhança

Joan Colom, sindic major

Era Sindicatura ei er organ de contraròtle extèrn deth sector public de Catalonha. Es representats deth pòble, qu'an

estat elegidi democraticament, son es que contròtlen era execucion deth pressupòst, e n'informen ara ciutadania. Cau, totun, que i age un organ tecnic especializat que contròtle era execucion d'aguest procès dempús de dehòra, e qu'informe as representants des ciutadans e, en definitiva, as ciutadans, sus coma s'execute eth pressupòst deth país. Per açò, era prumèra foncion dera Sindicatura ei era d'informar sus coma se gerissen es cabaus publics e, maugrat que depen organicament deth Parlament de Catalonha, actue damb totau independéncia. Era sua foncion non ei detectar era fraudaria, mès veir s'i a responsabilitats comptables, ei a díder, s'ena gestion s'an degalhat cabaus publics e s'açò a estat per negligéncia de quauquarrés.

Er encastre de trabalh dera Sindicatura, que definís era sua Lei, ei eth sector public de Catalonha: era Generalitat e es sòns organismes autonòms, es corporacions locals e es enterpreses que ne depenen, es universitats publiques, eca. Ath delà, era Lei ara obligue a controtlar es crambes de comèrç, e un aute terren que tanben se daurís ei eth des partits politics.

Era Sindicatura ei organizada, per lei, en Plen, era Comission de Govèrn, eth sindic o sindica major e eth secretari o secretària generau. En aguesti moments, i trabalhen 107 professionals, en an 2004 n'i auie mens de 70. Era grana majoria ei personau foncionari de carrèra. Eth pressupòst

dera Sindicatura de Compdes entar an 2009 ère de 13 milions d'èuros. Er organ qu'ei ena tèsta dera estructura ei eth Plen, qu'ei un organ collegiat, format pes sèt sindics que hèn part dera institucion, que pren toti es sòns acòrds per majoria e velhe peth compliment des fins dera institucion. Es sindics son elegidi peth Parlament de Catalonha, damb ua votacion per majoria qualificada de tres cincaus parts, a prepausa des grops parlamentaris.

Era Sindicatura amie a tèrme eth prètzhèt de susvelhança. Hè era susvelhança de *regularitat*, ei a díder per çò qu'ei dera lei, mès cada còp se sage d'anar de cap ara susvelhança des *tres e* (economia, eficiència e eficacitat). Entre es prètzhèts dera Sindicatura, cau díder qu'elabòre eth rapòrt annau sus eth compde generau dera Generalitat e eth rapòrt deth compde generau des corporacions locals e hè d'auti rapòrts per iniciatiua pròpria que demoren arrecuelhudi en programa annau d'activitats.

En çò que tanh as rèptes de futur, eth Sindic apòste per enfortir era independéncia dera institucion, hèr mès auditories de gestion, subervier er eth seguiment des recomanacions, aumentar era difusion des informes pr'amor qu'era gent les comprene mès e melhor e auer ua naua lei dera Sindicatura, qu'encara non a arribat.

Eth contraròtle deth Govèrn en Congrès des Deputats

**Manuel Alba, secretari generau deth Congrès e letrat
major des Corts Generaus**

Era intervencion deth senhor Alba abordèc er ahèr deth contraròtle parlamentari dempús d'ua perspectiva mès professionau e practica que non pas teorica. Eth contraròtle des Corts Generaus ei ua foncion constitucionau des Crambes, establida en article 66, e ei dirèctament restacada ath dret fonamentau de participacion politica.

Era intervencion comencèc en tot hèr referéncia ar investigador politic Giovanni Sartori, que considèrè qu'eth contraròtle sus era accion de govèrn ei un des concèptes mès elusius dera teoria politica. Ei a díder, ei fòrça malaisit precisar qué ei e qué non ei contraròtle. Totun, Manuel Alba definís dus elements caracteristics deth contraròtle parlamentari. Eth prumèr ei que se contròtle ua activitat alièna, era deth Govèrn. Era dusau ei qu'eth Govèrn non pòt exercir tot solet aquest contraròtle, encara qu'age auditories intèrnes. A viatges, se prepausa er ahèr de s'es qu'an capacitat constitucionau de contraròtle –ei a díder, es Corts Generaus– pòden renonciar-i.

Entre es vies de contraròtle, trobam tant figures típiques –qu’ac pòden èster tot mens contraròtle– coma mecanismes informaus –segons Alba, tot ena vida parlamentària pòt èster contraròtle. Era ponéncia deth secretari generau deth Congrès se centrèc enes dues formes típiques de contraròtle parlamentari, arrecuelhudes en article 111 dera Constitucion: es qüestions parlamentàries e es interpellacions.

Es interpellacions se deuen presentar per escrit ara Mesa deth Congrès, e deuen tractar motius o intencions sus era conducta der Executiu en matèria de politica generau, si-gue deth Govèrn o de bèth departament ministeriau. An, donques, ua definicion fòrça ambigüa, que daurís un gran espèctre de possibilitats. Es interpellacions son de caractèr exclusivament temporau, se resòlven de setmana en setmana. Coma conseqüència de cada interpellacion, se vòte ua mocion.

Per çò qu’ei des qüestions, Manuel Alba les definís coma armes de doble talh, pr’amor que mès que controtlar a viatges pòden destorbar eth trabalh dera Administracion. Es qüestions non son un dret exclusivament individuau des deputats, pr’amor qu’era insercion en orde deth dia se decidís en tot partir d’un sistèma de quòtes. Tostemp se deuen presentar per escrit, maugrat que bères ues se tramiten oraument. Es qüestions de responsa orau son limitades, deth temps

qu'es de resposta escrita non ac son. Era Mesa non admet a tramit preguntes d'exclusiu interès personau de qui les formule, o de quina auta persona que sigue singularizada, ne es que supausaràn ua consulta de caractèr estrictament juridic.

Enes conclusions, Manuel Alba qualifiquèc era teoria deth contraròtle d'"idillica", e afirmèc qu'ena realitat existissen mancances. Atribuic era responsabilitat des mancances a fòrça deputats e deputades qu'exercissen era oposicion per complet, contradictòria damb ua oposicion qualitativa. Culpèc tanben eth Govèrn, pr'amor que segons Alba er interès entà dar compliment satisfasent as obligacions pòt èster melhorat. Autes causes serien era capacitat limitada dera Cramba e es sòns organs entà evitar abusi e desviacions, e era vision deformada qu'aufrissen es mejans deth contraròtle politic –que restaque dirèctament eth nombre de qüestions damb era qualitat deth contraròtle. En aquest sens, Manuel Alba destaquèc qu'es mejans de comunicacion son es causants d'ua grana part deth contraròtle que se hè en Parlament: per un costat, es qüestions que hèn es deputats son es madeishes que se prepausen as mejans; per aute costat, es mejans rebaten era part anecdotica deth contraròtle, aquera que genèr polemica. Fin finau, Manuel Alba hec tanben referéncia ara ciutadania, que segons eth secretari generau deth Congrès non hè un esfòrc entà apropar-se dirèctament ath Parlament.

**Eth Conselh de Gatges Estatutaris:
era naua lei e es sòns efèctes**

**Jaume Vernet i Llobet, catedratic de Dret
Constitucionau, Universitat Rovira i Virgili e
conselhèr deth Conselh de Gatges Estatutaris**

Era Lei 2/2009, de 12 de hereuèr, deth Conselh de Gatges Estatutaris ei ua lei de desenvolopament basic der Estatut que desplegue eth marc institucionau estatutari previst enes articles 76 e 77.

Era naua institucion, e era regulacion que ne hè era Lei, non se pòt comprèner sense dedicar un comentari as sòns precedents immediats: es 28 ans de trabalhs deth Conselh Consultatiu e es 295 jutjaments qu'a emetut en aquest temps. Per açò, ena prumèra part dera conferéncia Jaume Vernet, en aqueth moment conselhèr deth Conselh Consultatiu e actuaument conselhèr deth Conselh de Gatges Estatutaris, hè ua revision introductòria qu'enquadre eth Conselh Consultatiu, e aufrís ua panoramica que permet explicar melhor eth relèu que pren, a compdar d'ara, eth Conselh de Gatges Estatutaris.

Era dusau part dera conferéncia tracte sus era natura dera naua institucion en tot partir de comentaris que la junhen

damb eth precedent Conselh Consultatiu. Eth conferencièr aufrís ua revision agila des novetats mès destacades dera lei e, en tot partir d'ua optica comparativa, analise es objectius, era composicion, eth foncionament... deth Conselh de Gatges Estatutaris. En aguesta dusau part, era exposicion se centre mès que mès ena emission de jutjaments e es sòns efèctes: tant aqueri que non son vinculants, que son era majoria, coma aqueri de caire vinculant que son era grana novetat.

Fin finau, era tresau e darrèra part dera conferéncia met de relèu quines an estat es critiques que s'an hèt ara naua institucion, tre eth punt d'enguarda dera constitucionalitat, entà sajar d'arresponer-i a en tot partir dera opinion exprimida en Jutjament 291 deth Conselh Consultatiu, emetut eth 14 de gèr d'enguan.

Col·lecció Papers de relacions Govern-Parlament

Col·lecció Papers de relacions Govern-Parlament

Resúmenes de las intervenciones

**La nueva Ley de la Presidencia
de la Generalitat y del Gobierno:
consideraciones especiales con respecto
a las relaciones Gobierno-Parlamento**

**Albert Capelleras, director de la Oficina del Gobierno
del Departamento de la Presidencia**

La nueva Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalitat y del Gobierno, ha sido una ley fundamental de esta legislatura, una ley de desarrollo básico del Estatuto que despliega el marco institucional establecido en el título II del Estatuto de Autonomía de 2006. Esta nueva regulación aborda no solo el reto de desplegar los nuevos preceptos estatutarios, sino también ofrece una mayor seguridad jurídica, ya que integra en un único cuerpo normativo toda la regulación del régimen jurídico del presidente o presidenta de la Generalitat, del Gobierno y del consejero primero o consejera primera del Gobierno de la Generalitat, entre otros.

La intervención de Albert Capelleras, director de la Oficina del Gobierno del Departamento de la Presidencia, se inicia con lo que no regula la nueva normativa y que es fundamental para entender la estructura de la Ley. Y es que la Ley actual, al contrario de su antecesora, la Ley 3/1982, de 5 de noviembre, del Parlamento, del presidente y del Consejo

Ejecutivo de la Generalitat, no regula la institució parlamentaria, motivo por el que deja de existir este título dedicado al Parlamento. A partir de esta apreciación, el conferenciante destaca aspectos fundamentales de la regulación de las relaciones con el Parlamento; después se centra en diferentes aspectos que están a caballo entre lo que sería la regulación del Gobierno y las relaciones con el Parlamento, como podría ser la tramitación de anteproyectos de Ley y la potestad legislativa del Gobierno (decretos ley, decretos legislativos), y también la potestad reglamentaria. Finalmente, Capelleras aborda aspectos importantes de la nueva regulación tanto de la Presidencia de la Generalitat como del Gobierno.

Uno de los temas a tener en cuenta y que destaca el conferenciante en su intervención es cómo la actual Ley regula la responsabilidad política, por lo tanto, la moción de censura y la cuestión de confianza. Con respecto al impulso y control ordinario de la acción de gobierno hay una remisión al Reglamento del Parlamento, y algunas cuestiones puntuales sobre la posibilidad de que el presidente no comparezca en una comisión parlamentaria cuando es titular del Departamento de la Presidencia, sino que designe a otro miembro del Gobierno para que lo haga sobre aspectos relativos a su departamento, o que pueda derivar las respuestas a las preguntas orales que se le formulen al consejero primero o al vicepresidente, por razones justificadas. Otra de las novedades de la Ley es el establecimiento de un procedimiento específico sobre la

elaboración y tramitación de los anteproyectos de ley y aunque los cambios no son sustanciales, sino más bien formales, sí que destacan dos excepciones. La primera de ellas es el hecho de que la tramitación de un anteproyecto de ley requiere la adopción de un acuerdo previo del Gobierno sobre la oportunidad de la iniciativa a propuesta del departamento o departamentos interesados. Y el segundo elemento diferencial en relación con la legislación anterior hace referencia a los trámites de información pública y de audiencia a las personas interesadas, que se establecen como potestativos.

El conferenciante también aborda aspectos como la potestad reglamentaria; la denominación y la composición del Gobierno, haciendo especial referencia a las figuras del vicepresidente y del consejero primero; la aprobación y autorización de convenios; el régimen de incompatibilidades; la suplencia y sustitución del presidente de la Generalitat, del vicepresidente y del consejero primero; la regulación de los comisionados así como la del Gobierno en funciones y de los órganos de asistencia del Gobierno.

La Sindicatura de Cuentas y sus informes de fiscalización

Joan Colom, síndico mayor

La Sindicatura es el órgano de control externo del sector público de Cataluña. Los representantes del pueblo, que han sido elegidos democráticamente, son los que controlan la ejecución del presupuesto, e informan a la ciudadanía. Es preciso, sin embargo, que haya un órgano técnico especializado que controle la ejecución de este proceso desde fuera, y que informe a los representantes de la ciudadanía y, en definitiva, a los ciudadanos y ciudadanas, de cómo se está ejecutando el presupuesto del país. Por ello, la primera función de la Sindicatura es informar sobre cómo se están gestionando los capitales públicos y, aunque depende orgánicamente del Parlamento de Cataluña, actúa con total independencia. Su función no es detectar el fraude, sino ver si hay responsabilidades contables, es decir, si en la gestión se ha malgastado dinero público y si eso ha sido por negligencia de alguien.

El ámbito de trabajo de la Sindicatura, que define su Ley, es el sector público de Cataluña: la Generalitat y sus organismos autónomos, las corporaciones locales y las empresas que dependen de estas, las universidades públicas, etc. Además, ahora la Ley obliga a fiscalizar las cámaras de comercio, y

otro terreno que también se está abriendo es el de los partidos políticos.

La Sindicatura está organizada, por ley, en el Pleno, la Comisión de Gobierno, el síndico o síndica mayor y el secretario o secretaria general. En estos momentos, la plantilla está formada por 107 profesionales, en el año 2004 había menos de 70. La gran mayoría es personal funcionario de carrera. El presupuesto de la Sindicatura de Cuentas para el año 2009 era de 13 millones de euros. El órgano que está en lo alto de la estructura es el Pleno, que es un órgano colegiado, formado por los siete síndicos que forman parte de la institución, que toma todos sus acuerdos por mayoría y vela por el cumplimiento de las finalidades de la institución. Los síndicos son elegidos por el Parlamento de Cataluña, con una votación por mayoría cualificada de tres quintas partes, a propuesta de los grupos parlamentarios.

La Sindicatura lleva a cabo la tarea de fiscalización. Realiza la fiscalización de *regularidad*, que significa con respecto a la ley, pero cada vez se intenta ir hacia la fiscalización de las tres *e* (economía, eficiencia y eficacia). Entre las tareas de la Sindicatura, hay que mencionar que elabora el informe anual sobre la cuenta general de la Generalitat y el informe de la cuenta general de las corporaciones locales, y que elabora otros informes por iniciativa propia que quedan recogidos en el programa anual de actividades.

En cuanto a los retos de futuro, el síndico apuesta por fortalecer la independencia de la institución, llevar a cabo más auditorías de gestión, incidir en el seguimiento de las recomendaciones, aumentar la difusión de los informes para que la gente los entienda más y mejor, y tener una nueva ley de la Sindicatura, que todavía no ha llegado.

El control del Gobierno en el Congreso de los Diputados

Manuel Alba, secretario general del Congreso y letrado mayor de las Cortes Generales

La intervención del señor Alba abordó la cuestión del control parlamentario desde una perspectiva más profesional y práctica que teórica. El control de las Cortes Generales es una función constitucional de las cámaras, establecida en el artículo 66, y está directamente vinculada al derecho fundamental de participación política.

La intervención empezó haciendo referencia al investigador político Giovanni Sartori, que considera que el control sobre la acción de gobierno es uno de los conceptos más elusivos de la teoría política. Es decir, es muy difícil precisar qué es y qué no es control. Aun así, Manuel Alba define dos elementos característicos del

control parlamentario. El primero es que se fiscaliza una actividad ajena, la del Gobierno. El segundo es que el Gobierno no puede ejercer por sí mismo este control, aunque tenga auditorías internas. A veces, se plantea la cuestión de si los que tienen capacidad constitucional de control –es decir, las Cortes Generales– pueden renunciar a él.

Entre las vías de control, existen tanto figuras típicas –que pueden serlo todo menos control– como mecanismos informales –según Alba, todo en la vida parlamentaria puede ser control. La ponencia del secretario general del Congreso se centró en dos formas típicas de control parlamentario, recogidas en el artículo 111 de la Constitución: las preguntas parlamentarias y las interpelaciones.

Las interpelaciones deben presentarse por escrito a la Mesa del Congreso, y deben versar sobre motivos o propósitos de la conducta del ejecutivo en materia de política general, sea del Gobierno o de algún departamento ministerial. Tienen, pues, una definición muy ambigua que abre un gran espectro de posibilidades. Las interpelaciones son de carácter exclusivamente temporal, se resuelven de semana en semana. Como consecuencia de cada interpelación, se vota una moción.

Con respecto a las preguntas, Manuel Alba las define como armas de doble filo, porque más que controlar a veces pueden entorpecer el trabajo de la Administración. Las preguntas no son un derecho exclusivamente individual de los diputados y diputadas, porque la inserción en el orden del día se decide partiendo de un sistema de cuotas. Siempre se deben presentar por escrito, aunque algunas se tramitan oralmente. Las preguntas de respuesta oral son limitadas, mientras que las de respuesta escrita no lo son. La Mesa no admite a trámite preguntas de exclusivo interés personal de quien las formula, o de cualquier otra persona singularizada, ni las que supongan una consulta de índole estrictamente jurídica.

En las conclusiones, Manuel Alba calificó la teoría del control de “idílica”, y afirmó que en la realidad existen déficits. Atribuyó la responsabilidad de las carencias a muchos diputados y diputadas que ejercen la oposición por completo, contradictoria a una oposición cualitativa. Culpó también al Gobierno, porque según Alba el interés de dar cumplimiento satisfactorio a las obligaciones es mejorable. Otras causas serían la capacidad limitada de la Cámara y sus órganos para evitar abusos y desviaciones, y la visión distorsionada que ofrecen los medios del control político –que relaciona directamente el número de preguntas con la calidad del control.

En este sentido, Manuel Alba destacó que los medios de comunicación son los causantes de gran parte del control que se hace en el Parlamento: por una parte, las preguntas que formulan los diputados y diputadas son las mismas que se plantean en los medios; por la otra, los medios reflejan la parte anecdótica del control, la que genera polémica. Finalmente, Manuel Alba hizo también referencia a la ciudadanía, que según el secretario general del Congreso no se esfuerza por acercarse directamente al Parlamento.

El Consejo de Garantías Estatutarias: la nueva Ley y sus efectos

Jaume Vernet i Llobet, catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad Rovira i Virgili y consejero del Consejo de Garantías Estatutarias

La Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias, es una ley de desarrollo básico del Estatuto que despliega el marco institucional estatutario previsto en los artículos 76 y 77.

La nueva institución, y la regulación que hace la Ley, no se puede entender sin dedicar un comentario a sus precedentes

inmediatos: los 28 años de trabajos del Consejo Consultivo y los 295 dictámenes que ha emitido en este tiempo. Por eso, en la primera parte de la conferencia Jaume Vernet, en aquel momento consejero del Consejo Consultivo y actualmente consejero del Consejo de Garantías Estatutarias, hace un repaso introductorio que enmarca el Consejo Consultivo, y ofrece una panorámica que permite explicar mejor el relieve que adquiere, a partir de ahora, el Consejo de Garantías Estatutarias.

En la segunda parte de la conferencia Vernet habla de la naturaleza de la nueva institución, a partir de comentarios que enlazan con el precedente del Consejo Consultivo. El conferenciante ofrece un repaso ágil de las novedades más destacadas de la Ley y, en base a una óptica comparativa, analiza los objetivos, la composición, el funcionamiento, etc. del Consejo de Garantías Estatutarias. Dentro de esta segunda parte, la exposición se centra especialmente en la emisión de dictámenes y sus efectos: tanto los que no son vinculantes, que son la mayoría, como los de carácter vinculante, que son la gran novedad.

Finalmente, la tercera y última parte de la conferencia pone de relieve cuáles han sido las críticas que se han realizado a la nueva institución, desde el punto de vista de la constitucionalidad, para intentar responder a ellas a partir de la opinión expresada en el Dictamen 291 del Consejo Consultivo, emitido el 14 de enero de este año.

Col·lecció Papers de relacions Govern-Parlament

Col·lecció Papers de relacions Govern-Parlament

Résumé des interventions

La nouvelle loi sur la présidence de la Generalitat et du gouvernement: considérations spéciales sur les relations gouvernement-parlement

Albert Capelleras, directeur de l'Oficina del Govern del Departament de la Presidència (Bureau du gouvernement du Département de la présidence)

La nouvelle loi 13/2008 du 5 novembre relative à la présidence de la *Generalitat* et au gouvernement est une loi essentielle de cette législature, une loi d'application élémentaire du Statut qui développe le cadre institutionnel prévu au titre II du Statut d'autonomie (*Estatut d'autonomia*) de 2006. Cette nouvelle réglementation se propose de développer les nouveaux principes statutaires tout en offrant une meilleure sécurité juridique, dans le sens où elle comprend, en un unique texte normatif, toute la réglementation relative au statut juridique du président ou de la présidente de la *Generalitat*, du gouvernement, du premier conseiller ou de la première conseillère du gouvernement de la *Generalitat*, entre autres.

L'intervention d'Albert Capelleras, directeur du bureau du gouvernement du Département de la présidence, commence par ce qui n'est pas régi par la nouvelle loi et qui s'avère fondamental pour comprendre la structure de la loi. Contraire-

ment à l'ancienne loi 3/1982 du 5 novembre relative au parlement, au président et au comité exécutif de la *Generalitat*, la nouvelle loi ne régit pas l'institution parlementaire, ce qui explique que le titre consacré au parlement ait disparu. Partant de cette appréciation, l'intervenant souligne les aspects essentiels de la réglementation des relations avec le parlement, avant d'aborder les différents points qui se situent à mi-chemin entre la réglementation du gouvernement et les relations avec le parlement, comme le serait la préparation des avant-projets de loi et le pouvoir législatif du gouvernement (décrets-lois, décrets législatifs) ainsi que le pouvoir réglementaire. Finalement, Capelleras aborde les points importants de la nouvelle loi, tant au niveau de la présidence de la *Generalitat* que du gouvernement.

Une des questions à prendre en compte, abordée par l'intervenant lors de son intervention, est le fait que l'actuelle loi régit la responsabilité politique et, par conséquent, la motion de censure et la question de confiance. En ce qui concerne la promotion et le contrôle ordinaire de l'action du gouvernement, il est à noter un renvoi au règlement du parlement ainsi que certaines questions précises sur la possibilité pour le président de ne pas comparaître devant une commission parlementaire quand il est à la tête du Département de la présidence et de désigner un autre membre du gouvernement aux fins de comparaître sur les questions relatives à son département ou celles liées aux réponses aux

questions orales régulièrement posées au premier conseiller ou au vice-président. Une des autres nouveautés de la loi est d'établir une procédure spécifique sur l'élaboration et la préparation des avant-projets de lois et, même si les changements sont plus formels que substantiels, il est à souligner deux exceptions. La première consiste dans le fait que la préparation d'un avant-projet de loi exige l'adoption d'un accord préalable du gouvernement sur l'opportunité de l'initiative, sur proposition du département ou des départements concernés. La deuxième différence, par rapport à l'ancienne loi, porte sur les règles de publicité et d'audition des personnes concernées, devenues facultatives.

L'intervenant aborde également certains points comme le pouvoir réglementaire, la dénomination et la composition du gouvernement, avec une mention particulière pour les postes de vice-président et de premier conseiller ; l'approbation et l'adoption des accords ; le régime des incompatibilités ; la suppléance et le remplacement du président de la *Generalitat*, du vice-président et du premier conseiller ; le contrôle des commissaires ainsi que celui du gouvernement en exercice et celui des organes de conseil du gouvernement.

La Sindicatura de Comptes (Chambre des comptes) et ses rapports de contrôle

Joan Colom, síndic major (premier conseiller)

La *Sindicatura* est l'organe de contrôle externe du secteur public en Catalogne. Les représentants du peuple, élus démocratiquement, sont chargés de contrôler l'exécution du budget et d'en informer les citoyens. Il est toutefois nécessaire de désigner un organe technique spécialisé chargé de contrôler l'exécution de cette procédure depuis l'extérieur afin d'informer les représentants des citoyens mais aussi les citoyens, quant à la manière dont les actes budgétaires du pays sont exécutés. Pour cela, la première fonction de la *Sindicatura* est de rendre compte de l'utilisation des deniers publics et, bien qu'elle dépende organiquement du parlement de Catalogne, elle remplit sa mission en toute indépendance. Sa mission n'est pas celle de détecter les fraudes mais plutôt d'établir les responsabilités en matière comptable, en d'autres termes, s'assurer de la bonne gestion des deniers publics et, si tel n'est pas le cas, il lui appartient d'établir qui est responsable de cette mauvaise gestion.

Conformément à la loi en portant création, la *Sindicatura* est compétente pour l'ensemble du secteur public de Catalogne : la *Generalitat* et ses organismes indépendants, les

collectivités locales et les entreprises qui y sont rattachées, les universités publiques, etc. De plus, l'actuelle loi exige de contrôler les chambres de commerce et, bientôt, le contrôle portera également sur les partis politiques.

En vertu de la loi, la *Sindicatura* est organisée comme suit : assemblée plénière, commission du gouvernement, première conseillère ou premier conseiller, secrétaire général. À ce jour, la *Sindicatura* compte 107 professionnels, soit 70 de plus qu'en 2004. La plupart ont le statut de fonctionnaire. Le budget de la *Sindicatura de Comptes* pour 2009 s'élevait à 13 millions d'euros. La *Sindicatura* est dirigée par l'assemblée plénière, organe collégial qui se compose de sept conseillers, membres de l'institution, adoptant ses décisions à la majorité et chargé de veiller au bon fonctionnement de l'institution. Les conseillers sont élus par le parlement de Catalogne, à la majorité qualifiée des trois cinquièmes, sur proposition des groupes parlementaires.

La *Sindicatura* est chargée du contrôle des comptes. Elle opère les contrôles de *régularité*, au regard de la loi, sachant que l'on va de plus en plus vers un contrôle des trois *e* (économie, efficacité et efficience). Entre autres missions de la *Sindicatura*, citons l'élaboration du rapport annuel sur le budget général de la *Generalitat* et le rapport sur les comptes des collectivités locales, ainsi que d'autres rapports jugés opportuns et prévus dans le programme annuel des activités.

En matière d'avenir, le conseiller mise sur l'indépendance de l'institution, afin de renforcer les contrôles de gestion, d'influencer le suivi des recommandations, d'augmenter la publication des rapports afin que les citoyens les comprennent mieux et il espère la promulgation d'une nouvelle loi sur la *Sindicatura*, laquelle n'a encore pas vu le jour.

Le contrôle du gouvernement au Congrès des députés

**Manuel Alba, secrétaire général du Congrès et
secrétaire général des Cortès**

L'intervention de M. Alba a permis d'aborder la question du contrôle parlementaire, sous un angle plus professionnel et pratique que théorique. Le contrôle des Cortès est une attribution constitutionnelle des Chambres, prévue à l'article 66 et directement liée au droit fondamental de participation politique.

L'intervention a débuté par une référence au politologue italien, Giovanni Sartori, qui considère que le contrôle sur l'action du gouvernement est un des concepts les plus élusifs de la théorie politique. En d'autres termes, il est très difficile de dire avec précision ce qu'est le

contrôle et ce qu'il n'est pas. Malgré tout, Manuel Alba définit deux éléments caractéristiques du contrôle parlementaire. Le premier est de contrôler une activité autre, celle du gouvernement. Le second réside dans le fait que le gouvernement ne peut pas exercer lui-même ce contrôle, même s'il dispose de contrôleurs internes. Parfois, la question se pose de savoir si ceux qui bénéficient d'un pouvoir constitutionnel de contrôle - c'est-à-dire les Cortès - peuvent y renoncer.

Selon Alban, les voies de contrôle consistent aussi bien dans des procédures classiques - qui sont tout sauf un mode de contrôle - que dans des mécanismes informels, au sens où, en matière parlementaire, tout peut relever du contrôle. Lors de son intervention, le secrétaire général du Congrès a traité des procédures classiques de contrôle parlementaire visées à l'article 111 de la Constitution espagnole : les questions des parlementaires et les interpellations.

Les interpellations sont posées par écrit au bureau du Congrès et elles consistent dans une demande de renseignements ou d'explications sur la politique générale de l'Exécutif, qu'il s'agisse du gouvernement ou d'un ministère. Cette définition est pour le moins ambiguë et l'éventail des possibilités est large. Les interpellations sont limitées dans le temps et les réponses sont appor-

tées d'une semaine sur l'autre. Toute interpellation se termine par le vote d'une motion.

S'agissant des questions écrites, Manuel Alba les définit comme des armes à double tranchant au sens où, au-delà de l'objectif de contrôle, elles freinent le travail de l'Administration. Les questions ne constituent pas un droit individuel des députés dans la mesure où leur insertion à l'ordre du jour est décidée sur la base d'un système de quota. Elles doivent toujours être présentées par écrit, même si certaines sont débattues à l'oral. Le nombre des questions orales est limité, ce qui n'est pas le cas de celles avec une réponse écrite. Le Bureau n'accepte pas les questions qui relèvent du seul intérêt personnel de celui qui la pose ou de celui d'une personne clairement identifiée, de même qu'il n'accepte pas les questions de nature strictement juridique.

Dans sa conclusion, Manuel Alba a qualifié la théorie du contrôle d'« idyllique » car il existe, en réalité, des imperfections. Selon lui, ces manquements sont le fait de nombreux députés (hommes et femmes) qui exercent une opposition en total contradiction avec une opposition qualitative. Il a également pointé la responsabilité du gouvernement qui, toujours selon Alba, devrait mieux respecter ses engagements. D'autres raisons pourraient être le pouvoir limité de la Chambre et de

ses organes afin d'éviter les abus et les écarts, ainsi que la vision erronée qu'offrent les moyens du contrôle politique – en proposant de mettre directement en relation le nombre des questions avec la qualité du contrôle. À ce sujet, Manuel Alba a souligné que les médias sont les instigateurs d'une grande partie du contrôle effectué par le parlement : d'une part, les questions posées par les députés sont les mêmes que celles soulevées dans la presse et, d'autre part, les médias reprennent la part anecdotique du contrôle, celle créant la polémique. Pour finir, Manuel Alba a également fait référence aux citoyens qui, selon le secrétaire général du Congrès, ne font aucun effort pour se rapprocher du parlement.

Le Conseil des Garanties Statutaires: La nouvelle loi et ses effets

Jaume Vernet i Llobet, professeur agrégé de Droit constitutionnel dans l'Université Rovira i Virgili et conseiller du Conseil des Garanties Statutaires

La loi 2/2009, du 12 février, du Conseil des Garanties Statutaires, est une loi de développement basique du Statut qui déploie le cadre institutionnel statuaire prévu dans les articles 76 et 77.

La nouvelle institution, et la régulation qui fait la Loi, ne peut se comprendre sans tenir compte des 28 ans de travaux du Conseil Consultatif et des 295 rapports émis pendant cette période.

Dans la première partie de la conférence, Jaume Vernet, à ce moment conseiller du Conseil Consultatif et actuellement conseiller du Conseil des Garanties Statutaires, fait un rappel introductif qui encadre le Conseil Consultatif, et donne une vision d'ensemble qui permet de mieux expliquer le relief qu'acquiert, à partir de maintenant, le Conseil des Garanties Statutaires.

Dans la deuxième partie de la conférence, Vernet parle de la nature de la nouvelle institution, à partir des commentaires se référant aux prémisses du Conseil Consultatif. Le conférencier offre une révision agile des nouveautés les plus importantes de la Loi, sur la base d'une optique comparative, analysant les objectifs, la composition, le fonctionnement, etc. du Conseil des Garanties Statutaires. À l'intérieur de cette deuxième partie, l'exposé se concentre spécialement sur les propositions des résolutions et de leurs effets: tant celles qui ne sont pas contraignantes, la majorité, que celles à caractère contraignantes, qui sont une grande nouveauté.

Finalement, la troisième et dernière partie de la conférence met en relief les critiques faites à la nouvelle institution, d'un

point de vue constitutionnelle, pour essayer de répondre à partir de l'opinion exprimée dans le rapport 291 du Conseil Consultatif, émis le 14 janvier de cette année.

Summary of the interventions

**The new Law on the Presidency of
the Generalitat and the Government:
special considerations on
Government-Parliament relations**

**Albert Capelleras, Director of the Presidential
Department's Office of the Government**

The new Law 13/2008, of 5 November, on the Presidency of the Generalitat and the Government, has been one of the fundamental laws of this legislature; a basic development of the 2006 Statute of Autonomy that expands the institutional framework established in Title II of the Statute. This new law does not just tackle the challenge of expanding the new provisions of the Statute, but also offers greater legal security, since it brings together into a single law all the regulations governing the President of the Generalitat, the Government, and the First Minister of the Government, amongst other things.

The lecture by Albert Capelleras, Director of the Presidential Department's Office of the Government, began with that which the new Law does not govern, which is essential to understanding its structure: the new Law, unlike its predecessor, Law 3/1982, of 5 November, on the Parliament, President and Government of the Generalitat, does not govern

the institution of Parliament, so the section dedicated to Parliament is no longer included. Starting from this appraisal, Sr. Capelleras highlighted essential aspects of regulating the relationship with Parliament; later, he focused on several aspects that are dependent on what form regulation of the Government and relations with Parliament takes, such as the processing of draft bills and the legislative authority of the Government (executive decrees, legislative decrees), as well as regulatory authority. Finally, Sr. Capelleras dealt with the important aspects of the new ways in which the President of the Generalitat and the Government would be regulated.

One of the subjects to take into account that was stressed by Sr. Capelleras in his lecture was the way in which the current Law regulates political responsibility: the vote of no confidence and the issue of trust. The regulation of the influences on and monitoring of government activity has been turned over to Parliament. Some specific issues have been dealt with relating to the possibility of the President not being part of any parliamentary committees relating to the Presidential Department, instead designating another member of the Government in order for them to deal with questions relating to the President's area of responsibility, or of the President deferring – with good cause – responsibility for answering oral questions asked of them to the First Minister or the Vice-President. Another innovation introduced by the Law is the establishment of a specific procedure for drawing up and

processing draft bills, provided that changes are to the form not the content; there are two exceptions. The first of these is that the processing of a draft bill requires that the Government first adopt an agreement submitted by the ministry or ministries involved that the initiative is appropriate. The second difference with the old legislation is in reference to the public information procedure and the procedure of hearings for interested parties, which have been established as optional.

Sr. Capelleras covered issues relating to regulatory authority; the naming and composition of the Government, paying particular attention to the Vice-President and the First Minister; the approval and authorisation of agreements; the system of incompatibilities; and who stands in for the President of the Government, the Vice-President, and the First Minister.

The Sindicatura de Comptes and its auditing reports

Joan Colom, Chairman

The *Sindicatura de Comptes* of the Catalan Government (Office of the Comptroller) is the external auditing body for the public sector in Catalonia. The democratically elected representatives of the people monitor the implementation of the

budget and keep the public informed about it. It is, however, necessary that there be a specialised technical body that audits this process externally and that it inform the representatives of the public and, in short, the public itself about how the country's budget is being implemented. For this reason, the *Sindicatura's* main function is keeping people informed about the management of public funds and, although it is a dependent body of the Parliament of Catalonia, it acts with complete independence. Its function is not to detect fraud but to look for accounting responsibility; in other words, discover if public funds have been squandered and if such wastefulness was the result of anyone's negligence.

The *Sindicatura's* area of responsibility, which is defined by its Law, is the public sector in Catalonia: the Government of Catalonia and its autonomous bodies, local corporations and their dependent companies, public universities, etc. Furthermore, the Law now obliges it to audit chambers of commerce, and the sphere of political parties is beginning to be opened up for it.

The organisation of the *Sindicatura* is established under law: there is the Plenary, the Executive Committee, the Chairperson, and the Secretary-General. There are currently 107 members of staff; in 2004 there were less than 70. The vast majority are career civil servants. The *Sindicatura's* budget for 2009 was 13 million euro. The most senior body in the orga-

nisation is the Board, which is made up of the organisation's seven members, who reach agreements by majority vote and ensure that the institution achieves its goals. The board members are elected by a qualified majority of three fifths of the Parliament of Catalonia, choosing from nominations by the parliamentary parties.

The *Sindicatura* undertakes auditing work. It takes care of the *regular* auditing – in other words, that required by law – but the aim is always to move towards the three e's (economy, efficiency and effectiveness). Of the tasks undertaken by the *Sindicatura*, the following deserve special mention: it draws up the annual report on the Government of Catalonia's general accounts and that on the general accounts of the local corporations, and it draws up other reports on its own initiative that are included in the annual programme of activities.

As regards future challenges, the Chairman is committed to strengthening the institution's independence, carrying out more management audits, having an influence on how well recommendations are followed, increasing the circulation of the reports so that people understand them more and better; and securing a new *Sindicatura* Law, which has still not arrived.

Parliamentary control of the Executive in Spain

Manuel Alba, Secretary-General of the Spanish Congress and Senior Legal Secretary of the Parliament of Spain

Sr. Alba's speech dealt with the issue of parliamentary control from a perspective that was more professional and practical than theoretical. Control by the Parliament of Spain is one of the functions of the two Houses under the terms of the Constitution, as laid down in article 66, and is directly linked to the fundamental right to political participation.

The speech opened with a reference to the political researcher Giovanni Sartori, who considers the *controlling of government action* to be one of political theory's most elusive concepts. It is, in other words, very difficult to specify exactly what control is and what it is not. Nevertheless, Manuel Alba defines two characteristic elements of parliamentary control. The first is that it is overseeing the activities of another entity: the government. The second is that the government itself cannot exercise this control, even if it does have internal audits. The issue of whether those who have the constitutional

capacity to control – that is, Parliament – may relinquish it sometimes arises.

Amongst the means of control, we find both traditional methods – which can be anything but means of control – and informal mechanisms; according to Alba, any part of parliamentary life can be used as a means of control. Sr. Alba's speech focused on two typical forms of parliamentary control covered by article 111 of the Constitution: parliamentary questions and interpellations.

Interpellations must be submitted in writing to the Board of the Congress and must be about the motives or intentions behind the conduct of the Executive regarding general policy, whether that of the government or one of the ministries. They therefore have a very ambiguous definition, opening up a broad spectrum of possibilities. Interpellations are of an exclusively temporary nature and are resolved from week to week. There is a vote on a motion as a result of each interpellation.

On the subject of questions, Manuel Alba sees them as a double-edged sword, because they sometimes hinder the government's work rather than controlling it. The right to ask questions is not exclusive to deputies,

because insertion into the order of business is decided on the basis of a quota system. They must always be submitted in writing, although some of them are dealt with orally. There are limitations on questions that are answered orally, but not on those that are submitted in writing. The Board does not accept questions for processing if they are exclusively in the personal interests of their author, or those of any other individual, nor does it accept those that are of a strictly legal nature.

In his conclusion, Manuel Alba called the theory of control “idyllic” and said that in reality it has shortcomings. He attributed these to many deputies who exercise complete opposition, as opposed to qualitative opposition. He also blamed the government because, according to Sr. Alba, there is a lack of enthusiasm for meeting its obligations. Other causes include the limited capacity of the House and its bodies to avoid abuses and deviations, and the distorted vision offered of political control by the media, which directly relates the number of questions with the quality of control. Further to this, Manuel Alba stressed that the media are the source of the majority of the control that takes place in Parliament: firstly, the questions asked by deputies are the same ones that come up in the media and, secondly, the media is a reflection of the anecdotal part of control – anything that causes controversy.

Finally, Sr. Alba spoke about the public, which, according to the Secretary-General of the Spanish Congress of Deputies, makes no effort to improve its direct contact with Parliament.

The Board for Statutory Guarantees: the new law and its effects

Jaume Vernet i Llobet, professor of constitutional law, Rovira i Virgili University and councillor for the Board for Statutory Guarantees

Law 2/2009, enacted on 12 February, dealing with the Board for Statutory Guarantees is a law concerning the basic implementation of the Statute laid out in the statutory institutional framework set forth in articles 76 and 77.

The new institution and its regulation by the Law cannot be understood without mentioning its immediate precedents: 28 years of work by the Advisory Board and the 295 opinions issued within this time. Therefore, in the first part of the conference, Jaume Vernet, who at that time was the advisor of the Advisory Board and is now councillor for the Board for Statutory Guarantees, makes an introductory overview that frames the Advisory Council and offers an overview that

enables a better explanation of the baton is being handed off to the Board for Statutory Guarantees.

The second part of the conference deals with the nature of the new institution, based on comments that can be linked to the Advisory Board. The speaker offers a streamlined overview of the law's most prominent new items and, starting from a comparative perspective, analyzes the objectives, composition, and operation of the Board for Statutory Guarantees. In this second part, the exhibition especially focuses on the issuing of rulings and their effects: both those that are not binding (the majority are not) as well as those that are binding, which are the great novelty.

The third and final part of the conference highlights what the criticisms of the new institution have been, from a constitutional standpoint, to try to respond to the view expressed in Ruling 291 of the Advisory Board issued on January 14 2009.